

帰宅困難者一時滞在施設と土地工作物責任に関する一考察

A study about Temporary shelter at Major Earthquakes and “Liability of Possessor and Owner of Structure on Land”

MITSUI FUDOSAN FACILITIES CO., LTD.
Junichi Tanaka

三井不動産ファシリティーズ株式会社
田中純一

Businesses requested to provide temporary shelter for those who cannot return home in case of major earthquakes. It is probable that businesses who provided such shelter liable to the victims to compensate for those damages caused any defect in the installation or preservation of any structure on land as possessor and owner under Article 717 of Civil Code. It is necessary to find any way to make light their liability for additional offers of temporary shelter.

Liability of possessor and owner of structure on land. Temporary shelter. Major earthquakes.
工作物責任、帰宅困難者一時滞在施設、大震災

1. 問題の所在

平成23年3月11日の東日本大震災では、地震、津波、原発汚染などで甚大な被害が発生、その復旧は緒についたばかりである。加えて首都圏では帰宅困難者問題が顕在化し⁽¹⁾、俄かにその対策が打ち出されてきたが、その中心となる帰宅困難者一時滞在施設（東京都帰宅困難者対策条例12条で「一時滞在施設」と定義、以下「一時滞在施設」という。）の確保は92万人にも及ぶ目標に対して途上である。その懸念の一つが一時滞在施設で二次災害が発生した場合の施設提供者の責任問題だと思われる。施設提供者に関する責任の有無や程度を検討するため、災害前後を通じて、帰宅困難者、施設提供者、行政の三社関係を整理する必要がある。本稿は、その中で土地の工作物責任（民法717条）に焦点を当て、施設提供者の責任が過重になりかねないことを検討しながら、首都圏を念頭に、一時滞在施設の整備が進むことを期するものである。

東京都は「発災時の損害賠償責任が事業者には及ばない制度」の創設を国に対し要請する⁽²⁾、とし

ており、本稿と問題意識を共にするようだが、議論の場とするのも本稿の狙いの一つでもある。

2. 帰宅困難者問題の重要性

本問題は、「容易に帰宅できない」ことが問題であるように表現されるが、実はそれに留まらない。

第一に、容易に帰宅できなくなった群衆の混雑程度が一定以上になると「群衆雪崩」⁽³⁾現象が起こる可能性が高まる⁽⁴⁾。この現象が死傷者の発生につながることは明石市の花火大会事故（平成13年7月21日、死亡11名、負傷247名）において記憶に新しい。なお、東京都は危惧される直下型地震において帰宅困難者を450万人程度と想定しており⁽⁵⁾、一時滞在施設の整備如何では群衆雪崩の可能性を否定できない。

第二に、このような群衆は車道に溢れ、交通渋滞をより一層激化させ、緊急自動車の活動を妨げることによって消火や救命活動の支障となる。

第三に、帰宅できなかったことに加え、帰宅途上での受傷、消火救命活動の停滞などによる死傷者の増加、更に緊急活動の支障も加わり、翌日以

降の生産活動に地震による直接的影響以上のダメージを与える可能性がある。平成26年6月3日閣議決定された国土強靱化基本計画で指摘するように、グローバルな企業活動のサプライチェーンが途切れることで国際競争力にも悪影響を及ぼす。帰宅困難者対策が重要である所以である。

3. 帰宅困難者の意義

帰宅困難者とは「事業所、学校等に通勤し、通学し、又は買物その他の理由により来店し、若しくは来所する者等で徒歩により容易に帰宅することが困難なものをいう」(前掲都条例1条)と定義されるが、同条には「大規模な地震その他の災害が発生したことに伴い、公共交通機関が運行を停止し、当分の間復旧の見通しが無い場合」との前提も示されている。

災害対策基本法で、災害とは「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」(同法2条1号)と定義される。他の法令等ではこれが引用されることが多いが、上記都条例では独自に「大規模災害」という語を用いている。

一方、内閣府と東京都が平成23年9月に設置した首都直下地震帰宅困難者等対策協議会では「帰宅困難者を『地震発生時に外出している者のうち、近距離徒歩帰宅者を除いた帰宅断念者と遠距離徒歩帰宅者』として取り扱う」としている⁽⁶⁾。

以上から、帰宅困難者とは、特定の理由で特定の施設に行く目的で外出している者で徒歩で容易に帰宅できる近距離者以外の者、とすることができる。外出していない者が含まれていないのは当然と思われるが、近距離でも容易に帰宅できない者は帰宅困難者に含まれていると考えられる。ただ、ある理由により施設等「どこか」に行こうとしていることが必要のようであり、単に散策して

いる、あるいは屯している者が除かれているとも読めるがあまり限定的にとらえるべきではないだろう。同協議会で公表している5種類のガイドライン⁽⁷⁾では、災害発生時点で、特定の施設にいる場合は当該施設側に滞在者の保護が求められるが、そうでない場合には最寄りの施設に誘導され、そこで保護が図られる。施設に収容し、施設に保護の実務を要請し、そのための事前準備を要請する仕組みと言える。ただ、震災の際に特定施設の利用者の保護を内容とするガイドラインもあり、帰宅困難者とは区別している⁽⁸⁾。

4. 帰宅困難者対策の目的

帰宅困難者対策の当面の目的は、定義に該当する者の安全の確保及び安心の提供にあると思われる。しかし、前述のように国土強靱化基本計画にまで影響を与える問題であり、平穏な帰宅を誘導し、緊急活動への支障を排除し、事業継続計画(BCP)や地域の機能継続計画(DCP)、更には国の機能継続にも資するという面もあると思われる。

5. 帰宅困難者対策の方法⁽⁹⁾

東京都は前掲条例において、帰宅困難者対策の方法として、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保、安否確認と情報提供のための体制整備、混乱収拾後の帰宅支援などを打ち出している。その実現のために、従業員が事業所に滞留できるよう3日分の水・食料の備蓄を事業者に求め、収容能力が東京ドーム33個分に匹敵する一時滞在施設の確保を進めるなど、具体的な対策を実施している。

6. 帰宅困難者一時滞在施設の法的位置づけ

(1) 災害救助法

災害救助法では、災害時に国が「応急的な」「必要な救助」を行う(同法1条)ことになっており、その実施の確保のためかなりの強制的権限が前提となっている。金銭給付によることも想定されている中(同法23条)、政府はかたくなに現物給

付主義を崩していないとされる⁽¹⁰⁾。10種類ある救助の中に「避難所」がある(同法4条)が、一時滞在施設とは関連付けられていない。

昭和34年の伊勢湾台風直後制定の同法に帰宅困難者の想定がないことは仕方がないが、同法上の位置づけを明確にし、自治体・施設提供者間の個別の要協議事項を減らす方が合理的である。

最近成立している条例などにおいては、災害対策基本法の災害定義が引用されており、法律との関係が整理されつつある。

(2) 災害協定

東京都は前掲都条例12条1項に則り、都が所有し、又は管理する施設の中から一時滞在施設を指定している(平成25年4月1日総務局発表によると200施設、受入人数は約7万人)。

民間の協力による確保も進んでおり、例えば千代田区では累計で目標の2万人分を超えた。

民間との協定内容は「帰宅困難者等被災者への一時的な滞在所やトイレの提供など」(千代田区のHP)と抜粋、要約して公表されることが殆どである。習志野市の協定事例では、千葉工業大学などとの間で「協力を行う際に、安全配慮義務を果たしたにもかかわらず発生した損害の責任は協力者には及ばない」との取り決めがある。工作物責任の重さを考えるとこのような取り決めが適切なのだろうか。文章上明らかではないが、自治体が責任を負う趣旨なのかもしれない。更に、帰宅困難者の退きの確保、水や食料の費用補填、協力者側職員の損害補償などの取り決めがある⁽¹¹⁾。

7. 工作物責任と帰宅困難者問題の接点

(1) 懸念される事故と損害賠償責任問題

地震による建物の崩壊などによって他人に損害を生じた場合に建物の占有者や所有者は土地工作物責任を問われる可能性がある。

工作物責任とは、民法717条に定められた「土地の工作物の設置又は保存に瑕疵があることによって他人に損害を生じたとき」に、その工作物の

占有者又は所有者に課せられる被害者に対する損害賠償責任である。ローマ法に起源をもち、近世大陸法のもとでは、主として、建物の設置又は保存の瑕疵による崩壊から生ずる損害に対する所有者の無過失責任として特徴づけられたといわれている⁽¹²⁾。

借主など占有者がいる場合は、占有者が一次責任を負い、占有者が「損害の発生を防止するのに必要な注意をした」ことを立証し免責されると所有者が無過失責任とされる二次責任を負う。占有者と所有者に重疊的に負わせているのには民法起草時の議論の折衷によるところが大きいことが指摘されている⁽¹³⁾。

一時滞在施設における工作物責任を考えるとこの論点は、土地工作物の範囲、設置・保存の瑕疵、瑕疵と過失との関係、地震などとの競合、一時滞在施設の占有などである。さらに民法領域以外から、被害の背景にある余震、非構造部材の耐震性能に関する問題などがあり、(2)以降で検討する。

(2) 土地工作物の範囲

定義に基づく帰宅困難者一時滞在施設は、駅、ビル、ホールなど多様な種類に亘る(学校などの公共施設は災害救助法における「避難所」となる可能性が高く、ここでは除外されることを想定している)が、基本的に建物であると思われる。これは帰宅困難者を一時的に安全に収用するという目的から考えて当然のことだが、収容人数に限界があると、建物とは言い難い広場、グラウンド、公園などが受け入れ施設とされる可能性も無いとは言えない。この場合はそもそも建物崩壊による被害が起こらないと言えるが、隣接建物、柱状の照明設備や高いネットフェンスの倒壊事故、土地段差間にある擁壁の崩壊事故は想定し得る。これらの事故原因になった設備や構造物などはいずれも土地に定着している工作物であることが殆どであり、帰宅困難者一時滞在施設については工作物概念上の議論の余地は少なく、この点で工作物責任が否定されることはまずないと思われる。

(3) 設置・保存の瑕疵

①瑕疵の概念

工作物責任は、所有者にとって無過失責任であると一般的には言われているものの、無制限ではなく、一定の条件のもとで免責される占有者を含めて、損害賠償責任を負うのは工作物の設置・保存に瑕疵があった場合に限られる。主観的な故意過失を瑕疵という客観的事実で代置したと見することもできる、一種の無過失責任ではあるけれども、完全な無過失責任ないし絶対責任ではなく、瑕疵の存在による客観的責任、とも言われている⁽¹⁴⁾。

瑕疵が非常に重要な要素になるが、「当該の工作物はその種類に応じて通常有すべき安全的性状又は設備の缺けていることを謂う」⁽¹⁵⁾、あるいは「その物が本来具えているべき性質または設備を欠くこと」とも言われ⁽¹⁶⁾、瑕疵概念は極めて抽象的である。その中で、瑕疵の成立のためには、公的な基準を満足しているかどうかということも重要要素の一つとなるが、基準を満たしてもそれだけでは瑕疵無しとされるわけではない⁽¹⁷⁾し、宅地造成工事において施行前の基準を満たさないために瑕疵ありとされた事例⁽¹⁸⁾もある。一般に、工作物の設置はできるだけ自由に行われるべきものとするが、伝統的に建築物、機械類は元来危険なものであるという見方が定着しており、例えば建築物には法律のほか多くの基準が示されるに至っている。事故に学んで基準が積み重ねられてきた経過を考えると、基準は後追いのことが多く、基準を満たしても事故無しとならないことは自明である。更に、地震直後の建物の状況から、一時滞在施設として提供した場合に帰宅困難者に被害を与えないか、そのような瑕疵が生じていないかを判定することは難しい。一時滞在施設の提供は地震の当日夜に求められているため、時間的余裕はない。公的基準が無くても、産・学・官による研究やインシデントの収集、想定の見直しなどにより最善の対策を講じるべきである。そしてその具体的な努力の有無が瑕疵判断に加えられるべき

だと考える。

②で述べる余震と建物の非構造部材の耐震性を考えるとき保存の瑕疵は新たな局面を迎える。

②余震の問題

地震被害と工作物責任は一般的には本震にかかる被害について議論されているが、一時滞在施設を巡る問題は「本震」ではなく、「余震」による被害を前提とする。一時滞在施設は本震後に開設されているはずのものであり、そこで発生する可能性のある地震に起因する事故は基本的には余震に伴うものだからである。また、施設は既に本震の影響を受けているという事実も忘れてはならない。

ここで東日本大震災時の余震を検証すると、気象庁が公開しているこの地震の余震データでは3月11日の当日に本震とは別にマグニチュード7.0以上が3回、同6.0以上が38回、同5.0以上が実に180回となっている。翌日以降その回数、規模は減少するものの本震直後にかなり大きなエネルギーが被災建物を波状的に襲っている。

余震による深刻な被害例もある。同年4月7日のマグニチュード7.2（気象庁発表）の余震によって、本震では大きな被害を免れた福島県いわき市にあるスパリゾートハワイアンズの建物が壊滅的被害を受けた⁽¹⁹⁾。また山形県尾花沢市では震度5強だった3月11日には目立った被害がほとんどなかったにも関わらず、この余震で130件を超える建物被害や道路損壊が発生、隣接する大石田町でもほぼ似たような経過の中、住宅に数十件の損壊被害が出た⁽²⁰⁾。

前述の「通常有すべき安全的性状」という視点から保存の瑕疵を考えた場合、一時滞在施設は本震によって瑕疵を生じてしまっている可能性もあり、瑕疵の存否を巡る議論では本震における議論よりも占有者、所有者側に損害賠償責任といった負担を課せられる可能性がある。一般的に本震直後から被災度のチェックにより緊急の安全点検が実施されるが、通常有すべき安全的性状の保持は一時滞在施設の提供には必須であろう。

③非構造部材の耐震性能に関する問題

一時滞在施設として使われている建物は原則として新耐震基準(昭和56年改正による耐震基準)で設計されているものに限られており⁽²¹⁾、これまでの大地震でも安全性が実証されているが、構造部材以外(天井など非構造部材や照明、空調などの器具類、什器類)に脆弱性が指摘されている。

東日本大震災においては、建物が地震に耐えていたにもかかわらず、天井が崩落した事故がかなり知られている。ミューザ川崎シンフォニーホール(川崎市)では天井が崩落し、市が設計者・施工者などを相手取り20億円の損害賠償請求訴訟を提起している⁽²²⁾。九段会館(東京都千代田区)では天井崩落により卒業式に出席中の講師2人が死亡、20人以上が負傷する事故が発生した⁽²³⁾。

これらの事故については、建物構造部分における耐震性能と天井など非構造部材の耐震性能が全く別のものであることが指摘され、多くの建物所有者、占有者、利用者の驚くところとなった。

このため平成25年7月に建築基準法施行令が改正され(建築物の天井脱落及びエレベーター等の脱落防止対策等に係る建築基準法施行令の一部を改正する政令)、同年8月には関連告示(天井脱落防止対策およびエレベーター等の脱落対策)が公布された。改正施行令は平成26年4月から施行されている。

一方、文部科学省は、東日本大震災で学校施設の天井脱落事故が多発したため、平成24年9月から屋内運動場等の天井等の脱落防止対策を推進していたが、建築基準法施行令の改正を受けて、平成25年8月「学校施設における天井等落下防止対策のための手引」を作成の上、教育委員会などを通じて全国の公立私立の学校に一層の対策推進を通知している⁽²⁴⁾。

しかしながら学校以外の既設の建物においては非構造部材の耐震能力の脆弱性は解消されていないのが現実であり、ここにも一時滞在施設について工作物責任が問われかねない事情が潜んでいる。

(4) 瑕疵と過失との関係

既述のように瑕疵が定義づけられ、瑕疵の内容が明らかになってくると、工作物責任を考える上では瑕疵があればよいのであって、工作物の占有者や所有者の故意、過失は問題にならない。しかし、実際上はこの瑕疵の判断においても、過失責任を原則とする一般の不法行為(民法709条)の過失の判断においても、類似の要素が検討されている。このため、瑕疵を高度の注意義務違反ととらえることで同717条を同709条の延長とする考えが主張されており⁽²⁵⁾、この渾然とした状態に鑑み「過失の衣を着た無過失の理論」と名付けられることがある⁽²⁶⁾。なおこの理論名称については「無過失の衣を着た過失責任」と訂正されるべきとの指摘もある⁽²⁷⁾。

(5) 地震など不可抗力との競合

不可抗力との競合は、具体的事例における設置・保存の瑕疵の判定として議論されている。

宮城県沖地震によるブロック塀倒壊で発生した死亡事故において、塀の所有者に設置・保存の瑕疵が認められないとして損害賠償責任を否定した事例では、築造当時の規制に反するものではないこと、過去50年の実情から築造当時において当該地域では震度5程度が予測可能な最大級の地震であるところ本件地震は震度6だったこと、「本来備えるべき震度5の地震に耐え得る安全性を欠いていた」かの立証がないこと、などが否定理由となった⁽²⁸⁾。震度5の地震にも耐え得る安全性を欠いていたとの立証ができていたら、果たして損害賠償責任が肯定されたのだろうか、その点が気になるところであるが、「本来備えるべき」期待要件がポイントであった可能性は高い。

阪神淡路大震災による賃貸マンションの一部倒壊で発生した死亡事故においては、極めて精密な検討により「通常有すべき安全性を有していなかったと推認し」て「設置の瑕疵と想定外の揺れの本件地震とが、競合して」とし、「損害の公平な分担という」制度主旨を理由として、自然力の寄与

度を5割であるとし、所有者に5割に減ぜられた損害賠償責任を肯定している⁽²⁹⁾。

両事件とも震災による被害であるが、事実関係が大きく異なるため単純な比較はできない。ただ、両判例とも地震との競合で被害が発生した場合「本来備えるべき」「通常有すべき」と表現には差があるものの、期待されるべき安全性を欠いたのかどうか注目している。

本震に耐えた一時滞在施設に期待されるべき安全性および余震との競合、更に瑕疵の関係はまだ具体的な検証ができない状況であるが、本震に対応する場合とどう異なるであろうか。一時滞在施設として活用しようとしている場面であり、本震を経たことによって、安全性への期待や通常有すべき性能レベルが大きく下がることはないはずである。それだけに、一時滞在施設提供者側にとってその確認が重要である。前述した非構造部材の脆弱性が明らかになっている以上、その補強が事前（震災以前）に完了していることが期待されるであろう。未了であれば、地震後にその領域の緊急安全チェックを入念にするべきだし、十分確認できなければ、帰宅困難者の滞在スペースを遠ざけるなどの配慮が求められるであろう。

(6) 一時滞在施設における占有

①一時滞在施設提供者の占有

工作物責任において損害賠償責任を負うのは、占有者、所有者であり、前者は損害の発生を防止するに必要な注意を為すと免責されるが、後者は免責されない。一時滞在施設は災害直前まで平穩に占有を継続していた者が帰宅困難者のために提供するのが一般的と思われるが、提供後もその提供者の占有は継続していると考えられる。賃借している者（例えばテナント）は基本的に占有者であるが、一時滞在施設として提供されるのは、ロビーなど共用部分が一般的であり、その占有者は所有者か1棟を一括賃借している者に限られるであろう。

ただ、大面積の賃借人が借室を一時滞在施設に

提供すると、その賃借人が占有者として工作物責任上の一次責任者となる。この占有者が免責の立証に失敗すると賃貸人あるいは所有者は責任を免れるような形になる。しかし「占有者から特に間接占有者を除外すべき法文上の根拠はない」ともされており⁽³⁰⁾、賃貸人や所有者を間接占有者と考えて、占有者責任を追及できると思われるので二次責任者として責任を免れる可能性は高くない。

所有者から国が建物（三信ビル、千代田区有楽町）を借りて占領軍に提供している（占有者は占領軍という状況の）中で発生した感電死事故について、国に間接占有者として工作物責任を負わせた事例⁽³¹⁾もある。また近年、事故原因となったガス設備の占有の有無に関する判例⁽³²⁾において、占有者概念が弾力的に取り扱われている。事実認定に難しさがあるが、占有者概念の拡張による被害占有者と所有者との関係が整理されてきたという指摘⁽³³⁾もある。

②帰宅困難者自身の占有

一時滞在施設は、所有者あるいは賃借人など正当な占有者が帰宅困難者のために開放したものである以上、滞在している帰宅困難者自身は、示された条件の下で建物に入場する正当な権限を付与されていると考えられる。この帰宅困難者自身の状態が占有であるとすれば、帰宅困難者は工作物責任を負う側に立つことになる。また、本稿では帰宅困難者自身が被害を受けた場面に問題意識を持っているが、占有者たる自分に損害賠償を求めるといふ実現不可能な形となる。そもそも占有者は民法717条の他人ないし被害者に該当しないとする「他人性」を否定する議論⁽³⁴⁾もある。このように、帰宅困難者自身に占有があるという見方は、一時滞在施設提供者側の責任を軽減することにつながるものの、帰宅困難者に発生する被害には対処しにくくなると言える。

一方、民法180条の解釈上、「占有権は占有という事実—すなわち、自己のためにする意思をもって物を所持する事実—を法律要件として生ず

る」⁽³⁵⁾とされる。また「所持」は「物が社会観念上その人の事実的支配に属すると認められる客観的關係に存すること」、「多少継続的な支配関係」、「他人の干渉を排斥しうる状態」⁽³⁶⁾とも指摘されている。これら「所持」の要件的な状態は帰宅困難者自身の状況とは合致しないと言える。更に建物の瑕疵を独自に補修することも困難であるという事情も合わせれば、帰宅困難者は一時滞在施設における占有者とは言えないと考えられる。

また、帰宅困難者が、占有者でないとしても占有補助者にあたるかどうかについては、何らかの組織の成員という位置づけを要すると考えられる。一時滞在施設提供者と帰宅困難者は関係者でないことが一般的であるため、帰宅困難者を一時滞在施設提供者側の成員と考えるのは難しい。また、帰宅困難者（遠隔地居住）と所轄自治体も無縁なことが多いと思われ、帰宅困難者を自治体の成員と考えるのも難しい。集散流動的な帰宅困難者同士で何らかの組織を構成しているとも考えにくく、「なんらかの団体的関係が占有の基礎にある場合」⁽³⁷⁾という定義に照らして占有補助者にはあたらないと言える。

③自治体の占有

一時滞在施設は、所有者や占有者の独自の判断によって開設される場合もないとは言えないが、条例や自治体との災害協定によって、あるいは臨機の提供要請に応じる形で開設される場合が多いと思われる。災害協定の内容からも、一時滞在施設の運営に関して自治体が少なからず関わりを持つことが窺われる。また、そうすることによって、より多くの一時滞在施設が確保できると言える。

このような実態から、一時滞在施設において自治体に占有があると言えるかを考えると、前述の「所持」に関する定義との関係では自治体に占有があるとは容易には認めがたい。しかし、災害協定事例から、一時滞在施設の開設には自治体が主導的な役割を演じていること、運営経費や運営上の損害を自治体が負担しようとしていること、一

時滞在施設閉鎖にあたって自治体が帰宅困難者の退去（明渡し）に全面的に協力することなどが読み取れ、実質的には公設民営型を目指しているように感じられる。短期間とはいえ非常に重大な機能を果たしていることを併せ考えれば、協定で自治体自身に占有がある形式とし、一時滞在施設提供者を工作物責任から解放するべきだと考える。

8. おわりに

減災の柱でもある帰宅困難者一時滞在施設については、法令による施設の位置づけが必ずしも十分でないことを明らかにする努力をした。

懸念される土地工作物責任については、議論はあるものの一時滞在施設の提供者が責任を問われる可能性は高く、余震や非構造部材の耐震性を考えると、一時滞在施設における二次災害発生も心配される。自治体は国を巻き込んで提供者に責任が及ばない新制度を模索しているが、一時滞在施設を公設民営方式とし、自治体の占有を認識することによって工作物責任論の下でも賠償責任を自治体に転嫁することが可能ではないかと考える。

もとより減災は現場の力が最大の武器である。制度や仕組み作りと同時に、訓練が重要であることをかみしめたい。（以上）

<謝辞>拙稿に複数の匿名査読者から貴重なご指摘を頂戴いたしました。教訓を永く心に留めると共に、ここに厚く御礼申し上げます。

(注)

- (1) 平成24年1月13日公表の「東京都の帰宅困難者対策の基本的考え方」第1章2東日本大震災の検証では、首都圏515万人、東京都352万人、公共施設1030カ所に94001人収容とされている
- (2) 平成24年11月東京都帰宅困難者対策実施計画では、その2.一時滞在施設の確保(2)実施計画の内容⑥民間施設の一時滞在施設の確保に関する制度創設を国に要請(総務局)の中で、「発災時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度」の創設を表明している。

- (3) 室崎益輝(2002年)、「明石花火大会における群衆雪崩」、予防時報208号9頁
- (4) 廣井 悠(2013年)、「帰宅困難者問題を考える」予防時報253号12頁
- (5) 平成18年5月に東京都が作成した「首都直下地震による東京の被害想定報告書」において、東京湾北部地震(M7.3の規模)が起きた場合、都内には約392万人の帰宅困難者が発生し、東京都外や海外からの訪問者を加えると約448万人になるとの指摘がなされていた。
- (6) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会、平成24年9月10日最終報告3頁
- (7) 「事業所における帰宅困難者対策ガイドライン」(勤務先にいた従業員や居合わせた取引先関係者を想定)、「大規模な集客施設や駅等における利用者保護ガイドライン」(商業施設や駅に居合わせた利用客を想定)、「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」(駅周辺の滞留者や路上等の屋外で被災したために待機する場所のない者を想定)、「帰宅困難者への情報提供ガイドライン」、「駅前滞留者対策ガイドライン」
- (8) 電車に乗ろうとして駅にいた人と偶々駅前にいた人が共に遠距離帰宅者でも、前者は「大規模な集客施設や駅等の利用者保護ガイドライン」で駅内に保護、後者は「駅前滞留者対策ガイドライン」で保護される。
- (9) 前掲、東京都帰宅困難者対策実施計画Ⅱ各項
- (10) 生田長人、(2013年)『防災法』、法律学講座、160頁、信山社
- (11) HPにおいて、「帰宅困難者一時滞在施設等の対策／官民協働の取り組み」として協定書内容を開示。学校法人千葉工業大学、日本ホテル株式会社(ホテルメッツ津田沼)、公益財団法人習志野文化ホール。
- (12) 五十嵐 清、(1977年)、「工作物責任」、法律時報、49巻4号87頁
- (13) 松本克美(2008年)、「土地工作物責任における＜第一次的所有者責任・第二次の占有者責任論＞の可能性」、立命館法学321・322号464頁以下
- (14) 加藤一郎(1977年)、『不法行為増補版』法律学全集22-II、196頁、有斐閣
- (15) 我妻栄(1988年)、『事務管理・不当利得・不法行為』復刻版新法学全集、183頁、日本評論社
- (16) 五十嵐 清(2013年)、注釈民法復刻版19巻310頁、有斐閣
- (17) 前掲(12)・五十嵐 清88頁
- (18) 広島地判昭和42年8月22日、判例時報506号52頁
- (19) ダイヤモンドオンライン、2014年5月23日「大震災3年目の『今』を問う」、ダイヤモンド社
- (20) 山形新聞、2011年6月4日付オンライン版
- (21) 前掲・首都直下地震帰宅困難者等対策協議会、24頁
- (22) 平成25年8月9日川崎市発表資料
- (23) 平成25年11月8日、日経新聞電子版
- (24) 25文科施第201号平成25年8月7日文教施設企画部長発信文書
- (25) 沢井 裕、(1970年)、『公害の私法的研究』、202頁、一粒社
- (26) 徳本 鎮、(1969年)、「過失の衣を着た無過失の理論」、法学セミナー昭和44年2月号64頁
- (27) 植木 哲、(1991年)、『災害と法』第二版16頁、一粒社
- (28) 仙台地判昭和56年5月8日(確定)、判例時報1007号30頁、及び判例評論257号49頁
- (29) 神戸地判平成11年9月20日(確定)、判例時報1167号105頁
- (30) 我妻 栄(2001年)、新訂物権法(補訂有泉亭)、478頁、岩波書店
- (31) 最判昭和31年12月18日、民集10-12-1559頁
- (32) 最判平2年11月6日、判例時報1407号67頁
- (33) 其 木提(チ ミット)、(1997年)、「土地工作物責任の一考察：占有者の責任を中心に」北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナルNO. 4、232頁
- (34) 東京地判昭和56年10月8日、判例時報1041号82頁
- (35) 前掲・我妻栄460頁
- (36) 前掲・我妻栄465頁
- (37) 稲本洋之助(2013年)、注釈民法復刻版7巻16頁、有斐閣